

ход мировых политических процессов, а также на морально-психологическую атмосферу в обществе. Таким образом, феномен государственного терроризма является частью современного геополитического процесса и оказывает значительное влияние на политическую картину мира. Данный факт обязывает политическую науку рассматривать государственный терроризм в качестве предмета своего изучения.

Литература

1. Встреча Путина В.В. с постоянными членами Совета безопасности РФ http://www.ia-centr.ru/archive/theme_detailsbce2.html?id=115 (15.01.2013)
2. Текст Женевской декларации о терроризме <http://www.i-p-o.org/GDT.HTM> (14.01.2013)
3. Толковый словарь Ожегова. <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=31697> (15.01.2013)

Трахтенберг А.Д.,
г. Екатеринбург

ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ КАК СФЕРА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ¹

Переход к электронному правительству, т.е. к оказанию государственных и муниципальных услуг в электронном виде, который сейчас происходит в нашей стране, является сложным социальным и политическим процессом, в который вовлечены самые разнообразные участники. Перечислим только некоторых из них: сотрудники органов государственной власти и местного самоуправления, представители ИТ-

¹Статья подготовлена в рамках совместного проекта № 12-П-6-1007 Института философии и права УрО РАН и Института философии и права СО РАН «Общественные науки и модернизационные вызовы XXI века».

бизнеса, начиная с национального оператора инфраструктуры электронного правительства ОАО «Ростелеком» и заканчивая сравнительно небольшими региональными компаниями, некоммерческие организации, выполняющие экспертные функции (среди них такие влиятельные, как «Фонд информационной демократии», «Экспертный центр электронного государства», НПО «Электронное правительство в России», «Институт развития свободы информации» и др.), академические структуры (например, Центр технологий электронного правительства Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики), и, наконец, сами граждане, для которых, собственно, и разрабатываются электронные услуги.

Все участники процесса имеют собственные интересы и цели, что превращает процесс внедрения технических инноваций в борьбу за право определять, что такое, собственно, электронное правительство и по каким критериям следует оценивать успех его внедрения. Напомним, что в рамках теории социального конструирования технологии (SCOT) Хьюза, Байджкера и Пинча утверждается, что процесс определения инновации всегда представляет собой не просто результат взаимодействия субъектов, но борьбу за власть, по итогам которой происходит стабилизация смысла инновации и ее «закрытие» («closure») [10].

Когда процесс переопределения инновации происходит на высшем уровне, это сразу бросается в глаза. Например, когда в новой редакции долгосрочной целевой программы «Информационное общество 2012 – 2020 годы», в которой вместо термина «электронное государство» был введен термин «цифровое государство», что позволило радикально изменить критерии оценки успешности проекта, это сразу вызвало реакцию СМИ [ср. 3] и экспертного сообщества (напр., [8]: «контекст программы вместо развития взаимодействия государство-гражданин, перекопился опять в сторону собственных проблем государства, сверстанных по традиционному "сметному" принципу»).

В публичной сфере реализуется и конфликт Министерства связи и массовых коммуникаций и ОАО «Ростелеком», по вопросу о том, кто должен определять технологическую инфраструктуру электронного правительства и как следует формировать систему электронного межведомственного взаимодействия (в качестве свежего примера сошлемся на [7], где обсуждается вопрос о допустимой и желательной степени автоматизации данной системы).

Однако на более низком уровне конфликты в публичную сферу, как правило, не выходят. Когда же такое происходит, сразу же выясняется, что имеющаяся ситуация вполне укладывается в рамки SCOT. Например, когда разработчик жалуется на «формальный подход по отношению к истинным задачам ИТ-проектов в госсекторе» [9], он не понимает, что то, что он считает формальным подходом, является вполне разумной реакцией сотрудников органов власти на инновацию, затрагивающую их непосредственные интересы. Не осознает он и того, что предлагаемые им рецепты хорошо известны: о важности единой политической воли при внедрении электронного правительства постоянно говорится в Обзорах развития электронного правительства, которые публикует Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН.

Очень важно осознавать, что сложности, с которыми сталкиваются участники процесса перехода к электронному правительству, носят не специфически отечественный, а общемировой характер. Как показано Е.Г. Дьяковой, переход к электронному правительству представляет собой процесс институциональной адаптации. Он выступает как «единство ассимиляции (то есть приспособления существующих структур к технологическим и организационным требованиям, связанным с функционированием информационно-коммуникационных технологий) и аккомодации (приспособления информационно-коммуникационных технологий к потребностям устойчивого воспроизводства бюрократических структур), при явном перевесе процессов аккомодации» [6, с. 240].

Это означает, что отношение участников процесса к технологическим инновациям обусловлено той институциональной позицией, которую они занимают и/или порождено теми функциями, которые они формально или неформально призваны исполнять.

Как показано в классической работе П. ДиМаджио и У. Пауэлла, управленческие решения принимаются во вполне определенной среде и определяются не только стремлением решить ту или иную задачу и наличием ресурсов, но и самыми разнообразными структурными ограничениями, задающими спектр решений, воспринимаемых как рациональные [11, с. 149]. Чем хуже понимаются организацией цели инновации, и чем выше связанный с ней уровень неопределенности, тем выше вероятность, что инновация будет заимствована из подражания с целью повышения собственной легитимности. При этом организации, зависящие в ресурсном плане от других организаций, имеют тенденцию воспроизводить инновации той организации, от которой они зависят [11, с. 154]. В этих условиях реальная отдача от инновации не важна, важно само ее наличие по принципу «быть как все». В этом случае говорить об оптимизации управленческих процессов под влиянием технологических изменений не приходится. Наоборот, новые технологии приспособляются к существующим процессам. Для описания этого феномена применительно к электронному правительству Дж. Фоунтейн еще в 2001 году использовала термин «enactment», подчеркивающий активную роль управленческих структур в адаптации новых технологических решений [12].

Это означает, что организационное сопротивление реформам – это такая же часть нормального процесса функционирования государственного аппарата, как «инновации сверху». Напомним, что по мнению Кр. Худа набор возможных способов повышения эффективности управления, с одной стороны, практически неограничен, а с другой – сводится к четырем основным типам («семьям») решений. Каждый из этих типов риторически подается как панацея и каждый отличается неустранимой ущербностью [14].

Можно показать, что концепт «электронное правительство» достаточно легко адаптируется как минимум в трех из четырех «семей». Электронное правительство может быть истолковано как способ повысить оперативность и укрепить обратную связь в иерархических системах управления, как инструмент повышения конкурентоспособности и качества государственных услуг в индивидуалистических системах, и как метод повышения влияния граждан на систему управления («empowerment») в эгалитаристских системах. В редко встречающихся «фаталистских системах» (основанных на жестком следовании правилам при низком уровне внутригрупповой связности) внедрение электронного правительства может рассматриваться как способ укрепления устойчивости системы перед лицом непредсказуемых (но неизбежных) катастроф.

Во всех этих случаях неустранимые недостатки соответствующего управленческого типа порождают организационное сопротивление, которое, естественно, носит специфический характер. В иерархических системах, в которых высокая способность к мобилизации сочетается с оторванностью вышестоящих слоев от нижестоящих, проблемы связаны с несоответствием предложения решаемым внизу задачам. В индивидуалистических системах речь скорее должна идти об отсутствии личного интереса чиновников к нововведениям, или активном им противодействии исходя из коррупционных соображений. В эгалитарных системах переход к электронному правительству способен порождать хронические конфликты по поводу распределения полномочий и нарушения интероперабельности систем. Что касается фаталистских систем, то в них изначально заложены проблемы с долгосрочным планированием и определением стратегических целей, что сказывается и на постановке задач и на их реализации.

Поскольку выделенные Кр. Худом «управленческие семьи» являются идеальными типами, а на практике в результате конфликта интересов формируются гибридные формы, соединяющие элементы различных подходов, при переходе к электронному правительству могут сочетаться

самые разные типы сопротивления (хотя преобладает тип, характерный для иерархических систем, что вполне объяснимо). Важно, что такое сопротивление переходу к электронному правительству является не чем-то исключительным, а нормальным элементом функционирования управленческой системы. Его, безусловно, можно ослабить (например, используя в иерархической системе элементы эгалитарной или индивидуалистической), хотя невозможно полностью преодолеть.

Иначе говоря, недостаточно организовать обучение сотрудников органов власти работе в новых условиях, чтобы они стали эффективно работать по-новому. Такое обучение может только усилить «конкуренцию каналов» («channelrivalry»), т.е. нежелание сотрудников, умеющих и желающих предоставлять услуги традиционным способом, переходить на новую форму работы [15, с. 7]. С этой проблемой регулярно сталкиваются коммерческие структуры, осваивающие электронную торговлю, и нет оснований полагать, что в органах власти дела будут обстоять по-иному.

Следует также учесть, что то, что для внедряющих инновацию сверху, выглядит как освоение новых навыков и расширение возможностей, рядовым исполнителем может восприниматься как их утрата и сужение. Так, К. Негрин провела анализ реакции сотрудников органов власти на новые технологические требования на примере нескольких муниципалитетов Швеции (страны, которая традиционно занимает лидирующие места в международных рейтингах развития электронного правительства, и административная культура которой считается образцом рациональности и открытости) [16].

К. Негрин выделила два основных типа сотрудников: одни выполняли монотонную, повторяющуюся техническую работу, другие непосредственно взаимодействовали с гражданами в качестве «персонализированных бюрократов». Для первой группы переход к электронному правительству означал усиление внешнего контроля и утрату даже той небольшой самостоятельности, которой они располагали, что, в свою очередь,

провоцировало ощущения беспомощности, бессмысленности усилий и социальной изоляции, и порождало пессимизм и негативное отношение к переменам. Вторая группа была настроена заметно более оптимистически и рассматривала новые технологии как способ повысить качество своей работы, причем ее представители оставляли за собой право использовать эти технологии творчески, исходя из того, что их взаимодействие с гражданами носит личностный характер.

Таким образом, новые требования, связанные с переходом к электронному правительству, вызвали противоречивую реакцию даже внутри одной организации: для одних сотрудников этот переход означал увеличение возможностей и приобретение новых, более сложных навыков («upskilling»), для других, напротив, их примитивизацию («deskilling»). В этих условиях организационное сопротивление являлось своего рода формой борьбы с технологической экспансией, ведущей к личностной деградации.

Еще раз подчеркнем, что ситуация, описанная К. Негрин, отнюдь не уникальна. Скорее ее можно назвать типической. Не случайно в последнем Обзоре развития электронного правительства, подготовленном Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA), особо подчеркивается, что реализация программы перехода к электронному правительству неизбежно сталкивается с сопротивлением рядовых чиновников, воспитанных в глубоко укорененных во всей системе государственного управления традициях. Для преодоления этого сопротивления рекомендуется не просто активно разъяснять сотрудникам органов власти, что такое электронное правительство (в новейшей формулировке «one-stopgovernment»), но делать упор на сотрудничестве, партнерстве, объединении усилий, взаимодействии между ведомствами и подразделениями по всему управленческому спектру. Также рекомендуется приглашать сотрудников к высказыванию критических соображений, обеспечивать всеми необходимыми ресурсами для успешной работы и на

непрерывной основе [пере]обучать их, как вести себя в новых условиях [17, с. 70].

Как видим, [пере]обучение сотрудников в этих рекомендациях находится на последнем месте. Значительно большее влияние уделяется их активному участию в адаптации инновации. И это вполне объяснимо. Успешный инновационный процесс осуществляется сразу на нескольких уровнях: кроме политического решения об «инновации сверху», необходимы инновации на среднем организационном уровне, направленными на решение конкретных проблем, возникающих в процессах внедрения, и низовые «ad hoc» инновации, которые могут с точки зрения вышестоящих руководителей вообще восприниматься как «невидимые». Как показал Д. Фулгсанг, без таких «невидимых» мелких инноваций успешное осуществление государственных функций оказывается под вопросом [13]. Сотрудники, лишенные возможности осуществлять «невидимые инновации», попадают в ловушку «deskilling» со всеми вытекающими последствиями, а сам процесс может закончиться провалом.

К сожалению, именно такого рода «низовой активности» в процессе внедрения электронного правительства внимания почти не уделяется. Проблема подготовки сотрудников органов власти к использованию технологий электронного правительства сводится к необходимости повышения их квалификации в сферах использования баз данных, администрирования сетей и т.п. При этом исследователи с удивлением фиксируют постоянное падение доли чиновников, которые склонны относить себя к числу опытных пользователей [см., напр., 2, с. 267]. Методами количественной социологии такое падение объяснить сложно, хотя можно с некоторой осторожностью предположить, что так находит косвенное выражение фрустрация, связанная с перспективой «deskilling».

Административная реформа такого масштаба, как переход к электронному правительству, требует учета интересов и совместных усилий всех заинтересованных сторон. Иначе повторится хорошо знакомая с

советских времен ситуация, когда «ЭВМ насаждались нередко в неподготовленную для них организационно-экономическую среду, обуславливающую заведомо невысокую отдачу компьютерной техники» [5], так что внедрение информационных технологий в государственное управление приводило либо к провалам, либо к результатам, противоположным ожидаемым¹. В частности, провал разработанной академиком В.М. Глушковым Общегосударственной автоматизированной системы управления (ОГАС) был связан с тяжелейшим конфликтом интересов, в результате которого «борьба за контроль над управленческой информацией привела к распаду предлагавшейся сети на несвязанные фрагменты» [4].

Пока, к сожалению, проблема учета интересов всех участников процесса перехода к электронному правительству, в том числе учета опыта непосредственных исполнителей при разработке решений, находится на периферии внимания. И заказчики, и разработчики структур электронного правительства неявно исходят из того, что в качестве субъекта изменений выступают информационные технологии, а административные структуры должны каким-то образом прийти им в соответствие. Как показывает отечественный (и мировой) опыт, такой подход несет в себе немало опасностей. Если не удастся достигнуть компромисса, появляются неэффективные и просто неработающие системы, которых история внедрения информационных технологий в государственное управление, к сожалению, знает немало.

Литература

1. Баранов В.П. Россия в сетях // Независимый альманах «Лебедь». 2001. № 231. [Электронный документ]. – Режим

¹Ср. «Для АСУ не было более важной задачи, чем разгрузить документопотоки управленцев, поэтому в её основу была положена концепция В.М. Глушкова, получившая название «безбумажная информатика». Однако... она привела ровно к обратному – к многократному росту потребления бумаги в процессе функционирования АСУ» [1].

- доступа: <http://www.lebed.com/2001/art2613.htm> (дата обращения: 10.02.13).
2. Бершадская Л.А. Готовность государственных служащих Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства (2010 – 2012 гг.) // Информационные системы для научных исследований. Материалы Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество», Санкт-Петербург, 10 – 12 октября 2012 года. Спб., Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики. 2012. С. 265 – 268.
 3. Бутрин Д. Интернет-планы государства переписаны // «Коммерсантъ», № 239 (4780), 21 декабря 2011 года. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1842877> (дата обращения 10.02.2013).
 4. Герович В.А. Интер-Нет! Почему в Советском Союзе не была создана общенациональная компьютерная сеть // Неприкосновенный запас. 2011. № 1 (75). [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2011/1/ge4.html> (дата обращения: 10.02.13).
 5. Глушков В.М., Каныгин Ю.М. Для всей страны // «Правда», 13 декабря 1981 г. [Электронный документ]. – Режим доступа: http://library.ntu-kpi.kiev.ua/html/arh_ntuu/glushkov/Vsa_strana.htm (дата обращения: 10.02.13).
 6. Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации// Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып. 11. Екатеринбург: УрО РАН, 2011. С. 235 – 252.
 7. Левашов А.А. Как переделывают СМЭВ: ошибки прошлого и новые задачи // СNews, 30 января 2013 г. [Электронный документ]. Режим

доступа: http://corp.cnews.ru/news/top/index.shtml?2013/01/30/517201_2.

Проверено 10.02.13.

8. Новая редакция ГП «Информационное общество 2011-2020 годы». [Электронный документ]. Режим доступа: <http://tribotinka.livejournal.com/30933.html> (дата обращения 10.02.2013).
9. Яппаров Т. О «политической воле» и ситуации с госпроектами на рынке ИТ // Компьютерра, 06 февраля 2013. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.computerra.ru/52358/o-politicheskoy-vole-i-situatsii-s-gosproektami-na-ryinke-it> (дата обращения 10.02.2013).
10. Bijker W.E. The Social Construction of Fluorescent Lighting, or How an Artifact Was Invented in Its Diffusion Stage // Shaping Technology / Building Society. Studies in Sociotechnical Change. Cambridge, Mass.: The MIT Press. 2nd eds. 1997. Pp. 75 – 104.
11. DiMaggio, P. J., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. 1983. №. 48. Pp. 147 – 160.
12. Fountain J.E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. 251 p.
13. Fulgsang L. Bricolage and Invisible Innovation in Public Service Innovation // Journal of Innovation Economics. 2010. V. 1. № 5. P. 67 – 87.
14. Hood Ch. The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. N.Y.: Oxford University Press, 2000. 280 p.
15. Margetts H., Dunleavy P. Cultural Barriers to E-Government // Better Public Services through E-government: Academic Article in support of Better Public Services through E-government. National Audit Office Report by the Comptroller and Auditor General, HC 704-III Session 2001-2002, 4 April.
16. Negrin K.G. The Rhetoric of E-Government Management and the Reality of E-Government Work: The Swedish Action Plan for E-Government

Considered // International Journal of Public Information Systems. 2009. V. 2. P. 135 – 146.

17. United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. UN, 2012. 160 p. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 10.02.13).

Фадеичева М.А.,
г. Екатеринбург

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

*Посвящается 25-летию Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук*

Миграционные процессы атрибутивно присущи человеческому обществу. Однако в глобальном и многолюдном мире они приобретают особую значимость. Миграционные процессы многоаспектны и приводят к возникновению новых эффектов в различных сферах общественной жизни. Миграция влияет на демографический состав, на ситуацию в экономике, имеет разнообразные последствия в сфере культуры, влияет на изменения социально-психологической атмосферы в социуме, что в целом влечет за собой необходимость принятия системы мер в отношении миграции. В связи с этим управление миграционными процессами может быть признано особой функцией государств. Современная миграционная политика Российской Федерации сложилась на основе коммунитарной парадигмы и государствоцентрического подхода. Власть активно использует дискурс величия и особой значимости государства, его высшей ценности. Миграция и иммиграция представляется как инструментальная ценность, как ценность-средство для удовлетворения государственных нужд, для решения народнохозяйственных задач.